

JUS2111: Statsforfatningsrett

Ansvarlig faglærer Eivind Smith

Sak: Læringskrav og litteratur mv. i JUS2111 statsforfatningsrett

1 – Kort om bakgrunnen

Hovedlitteraturen må reflektere læringskravene i faget. Om disse kravene foreslås endret, vil det selvsagt også kunne få konsekvenser for hovedlitteraturen.

Visse endringer i opplegget av faget statsforfatningsrett vil sannsynligvis bli nødvendige dersom MR-faget, med virkning (tidligst) fra høsten 2017, tas inn i tredjeseimesterstudiet i stedet for EØS-retten. Når læringskravene i dette faget nå foreslås endret på meget sentrale punkter, fremstår det imidlertid ikke som forsøk på å foregripe slike endringer.

Før de foreslåtte endringene i litteraturlisten tas opp (3), er det nødvendig å omtale forslaget om reviderte læringskrav (2).

På begge punkter har et samlet forslag til endringer vært fremlagt i et kort lærermøte 17. oktober. Det endelige forslaget fra ansvarlig faglærer ble utsendt en uke senere. Forslaget tar i svært liten grad høyde for innvendinger og supplerende forslag fra flere av deltagerne i møtet. Senere er det, etter innspill fra en av faglærerne, foretatt noen minimale endringer i forslaget. Et langt mer omfattende innspill fra en annen faglærer (se nedenfor) er meg bekjent ikke kommentert.

På denne bakgrunn (samt for å unngå unødig polemikk i senere mailrunder), ber jeg om forståelse for at jeg fremmer nedenstående kommentarer og forslag vedrørende reviderte læringskrav og hovedlitteratur «direkte til PMR via studieårsansvarlig», slik som foreslått av ansvarlig faglærer i mail av 24. oktober som én av to akseptable veier. Fremgangsmåten henger også sammen med at ulike deler av kommentarene bør sees i sammenheng.

Noen forslag om endringer i tilleggslitteratur er derimot fremmet i faglærergruppen.

2 – Læringskravene

a) EØS-retten som modell?

Det kan være gode grunner til å se på om dagens læringskrav bør klargjøres/forenkles. Ansvarlig faglærer har muntlig gitt uttrykk for at læringskrav mv. i EØS-rett bør tjene som mønster også i statsforfatningsrett. EØS-retten er imidlertid ikke bare et vesentlig mindre fag, men også et fag med en struktur som er en god del enklere enn det sistnevnte faget. Et slikt utgangspunkt kan derfor ha bidratt til at forslaget har færre underpunkter enn godt er

hvis vi samtidig vil nyttiggjøre oss læringskravenes funksjon som «huskeliste» under studiet og som middel til å få frem viktige tverrgående elementer i faget.

Et punkt som allerede nå bør nevnes særskilt, gjelder de spørsmål som gjelder grunnloven som grunnlag for internasjonalt samarbeid, forholdet mellom norsk rett og folkeretten samt § 115 (om «overnasjonalt» samarbeid). I det foreliggende forslaget fremtrer disse spørsmål som et rent underpunkt i en post om «Statsrettslig metode ...» Gitt den teoretiske og praktiske betydningen av disse spørsmål, fremstår en slik løsning som i beste fall uheldig.

Et av de punkter som må reformuleres eller – bedre – splittes opp, er kalt «Hovedreglene om kontroll ...»: «Parlamentarisme» gjelder ikke primært kontroll, men regjeringdannelse mv., «riksrett» gjelder ikke primært kontroll, men ansvar (sanksjoner mv.), og «domstolskontroll» reiser til dels helt andre og mer vidtrekkende spørsmål enn for eksempel Stortingets kontroll med den utøvende makt.

For øvrig bidrar jeg gjerne i en videre prosess med sikte på å finne frem til en mellomting mellom dagens læringskrav og det foreliggende forslaget fra ansvarlig faglærer.

a) Komparativ rett og ideologiske grunnkrav

Den mest dramatiske endringen som er foreslått, gjelder de nåværende læringskrav om «de konstitusjonelle hovedreglene i et komparativt perspektiv» og disse hovedreglenes forhold til «ideologiske grunnkrav til statens styre ...»; disse kravene henger for øvrig nært sammen. Det som nå er foreslått, er å ta begge kravene helt ut av området for «god forståelse».

Gjennom en årrekke har læringskravene vært utviklet med sikte på å bringe faget nærmere det som trygt kan betegnes som internasjonale standarder i undervisning og forskning. Dette har bl.a. skjedd ved å trekke inn elementer av komparativ rett i relasjon til sentrale deler av faget, og ved å koble slike regler til ideologiske krav vedrørende folkesuverenitet mv.

Dagens hovedlitteratur er utformet med sikte på å oppfylle slike krav. «Komparativ rett» er ikke utskilt som eget emne, med de problemene vedrørende studentenes opplevelse av relevans mv. som en slik fremgangsmåte typisk byr på. I stedet er komparative elementer trukket inn i den løpende fremstillingen av både metode og utvalgte hovedregler i vår egen konstitusjon. Den nødvendige innsikt oppnås bare hvis «fremmede» elementer trekkes inn i kraft av nært kjennskap til norsk rett og rettstenking.

Etter litt forutsigbar, overgangsrelatert motstand er mitt klare inntrykk at det nye opplegget fungerer godt. På den annen side har mange studenter meldt fra om at kurslederne ikke alltid har fulgt opp. Dette kan i sin tur bidra til å forklare at eksamensprestasjonene på dette punkt har vært noe blandet (men sensuren har også gitt mange eksempler på svært gode prestasjoner). I samme retning kan det ha virket at komparative elementer antagelig bare har vært inkludert i eksamensoppgavene når undertegnede har vært faglig eksamensleder

(og heller ikke hver av disse gangene); det er neppe tvil om at forventninger om hva som vil «bli gitt», vil kunne påvirke studentenes eksamensforberedelser.

Mot dagens opplegg har det vært innvendt at læringskravene burde være mer presise. Men presisering kan selvsagt foretas uten at komparativrettslige og ideologiske elementer tas helt ut av området for «god forståelse». – Om det er av interesse, medvirker jeg gjerne i en slik prosess.

I stedet for å innlede en slik prosess, er «de konstitusjonelle hovedreglene i et komparativt perspektiv» og «ideologiske grunnkrav til statens styre ...» nå foreslått helt tatt ut av kravene om god forståelse. I stedet gjenfinner vi dem (i til dels omskrevet form) nedgradert til kategorien «kjennskap til».

En slik nedgradering vil skrote den utviklingen som har funnet sted i de siste år og utgjøre et markert skritt tilbake til en langt mer provinsiell vinkling av faget «statsforfatningsrett». Et slik utvikling vil etter mitt syn være svært beklagelig, sett i lys av de vesentlige bidrag til forståelse av vårt eget system som følger med komparativ innsikt. Også andre deltagere i faglærermøtet ga uttrykk for klare forbehold mot en slik utvikling.

I den videre behandlingen av dette forslaget bør også vårt nasjonale ansvar som følge av at vårt fakultet i dag er det eneste som tilbyr studentene faget statsforfatningsrett i tilnærmet fullstendig form (med forbehold for studienivå mv.), tillegges vekt.

a) Rettigheter

På dette punkt har det vært enighet om at kravene må endres i kjølvannet av det nye MR-kapitlet i grunnloven. Det har vært mer uklart hvordan endrede læringskrav burde se ut.

Forslagene fra ansvarlig faglærer fremtrer som en positiv videreutvikling. Siden spørsmålet om «begrensning av grunnlovsrettigheter» under enhver omstendighet vil inngå i behandlingen av disse rettighetene selv, er det riktignok ikke klart at en særskilt passus om dette er nødvendig, slik som i forslaget; men noen skade gjør det vel ikke å nevne det.

Jeg noterer særskilt at det nåværende kravet om «parallellforståelse» av bestemmelser i grunnloven og i EMK foreslås fjernet. Dette ville uansett være naturlig når den planlagte strukturreformen på rettighetsområdet kommer på plass. Men jeg har ingen innvendinger mot at dette skrittet tas allerede nå. – Om dets konsekvenser for pensum, se nedenfor.

b) Særlig om diskrimineringsvern

På ett punkt er likevel forslaget vedrørende rettigheter vanskelig å forstå. Det er god grunn til å velge grl. §§ 96 (1), 97, 100 og 105 for særskilt behandling; her er forslaget også preget av god konsistens. Derimot har § 98 (likhet for loven, ikke-diskriminering) ingen tilsvarende plass i vår statsrettstradisjon. Det foreligger heller ikke rettspraksis av betydning, og Norge

har ikke ratifisert det selvstendige diskrimineringsforbudet etter EMK-protokoll nr. 12, noe som i motsatt fall kunne ha gitt grunnlag for fruktbar sammenligning.

Den underliggende begrunnelsen (ønsket om en kjønnsdimensjon) for dette forslaget som jeg har fått referert muntlig, kan vanskelig bære denne delen av forslaget til nye læringskrav om rettigheter. Kjønnsperspektivet har ikke samme relevans i alle juridiske fag. Slik norsk statsforfatningsrett nå har utviklet seg, er det vel i første rekke tale om en viktig historisk dimensjon (1913 om stemmerett, § 119 om verneplikt bare for menn ...). I tillegg kan det selvsagt komme interessante enkeltsaker.

3 – Hovedlitteraturen («pensum»)

a) Nåværende pensum

Nåværende pensum må revideres i lys av mulige endringer i læringskravene. Likevel er det ikke noe som tyder på at ansvarlig faglærer har påbegynt dette arbeidet. – Når de endelige læringskravene for våren 2017 er klarlagt, bidrar jeg derfor gjerne i en prosess med sikte på slik omdefinering/presisering av det någjeldende pensum som måtte vise seg nødvendig. I denne omgang nøyer jeg meg med å nevne følgende hovedmomenter:

For det første har poenget med læringskravet om forholdet mellom hovedbestemmelsene om MR i den norske grunnloven og vernet etter mer eller mindre parallelle bestemmelser i EMK, vært å kreve «god forståelse» av noen utvalgte parallellbestemmelser i henholdsvis grunnloven og EMK. Poenget med at Høstmælingens bok i dag er med, er å oppfylle EMK-elementet i dette kravet på et begrenset antall sider. Om dette læringskravet tas ut, slik som nå foreslått, kan boken rett og slett tas ut av pensum. Dette vi samtidig bringe samlet sidetall ned på det nivået der det ideelt sett antagelig skulle være.

For det andre må pensumlisten, dersom Fakultetet skulle gjøre alvor av å ta komparativ rett og ideologiske grunnkrav ut av kravet om god forståelse, selvsagt gi studentene nødvendige tilvisninger («puffelister»); også dette vil bidra til å redusere samlet antall pensumsider.

På den annen side må hovedboken om nødvendig suppleres med en tekst som er tilpasset et læringskrav om diskrimineringsvern (se ovenfor).

a) Forslag om nytt alternativt pensum

Ansvarlig faglærer foreslår alternativt pensum i faget. Tekster av henne selv (i eget navn eller som sekretær for Lønning-utvalget) skal oppta det meste av plassen.

Alternativt pensum er i og for seg ønsket, og en rekke fag har to eller flere alternative pensa. Men det faktum at ikke alle fag er omfattet, illustrerer det i og for seg selvsagte at ønsket om alternative pensa bare kan ivaretas når det finnes mer enn ett velegnet pensumalternativ.

Dertil vil man først oppnå reell valgfrihet for studentene (og rimelig konkurranselighet) hvis begge (alle) alternativer er noenlunde jevnbyrdige mht. arbeidsinnsats.

Uten hensyn til hvordan læringskravene i siste instans måtte bli, svikter det foreliggende forslaget på begge de nevnte punkter (velegnethet samt relativ «konkurranselighet»).

Som et midlertidig grep kan antagelig stoff fra Lønning-utvalgets rapport fungere som hel eller delvis inndekning av MR-delen av faget. Det samme gjelder for øvrig som supplement til Nåværende pensum på punkter der det måtte være påkrevd for å oppfylle læringskravene i sin endelige form. – I denne omgang tar jeg ikke standpunkt til det foreslåtte tekstutvalget.

Den foreslåtte hovedboken er derimot uegnet til å ivareta læringskravene. Uansett deres endelige utforming fremstår det som nokså opplagt at en kort innføringsbok ikke kan tjene som hovedlitteratur i et av studiets hovedfag.

Et tilsvarende syn er fremmet av en annen av faglærerne, Inger Johanne Sand, i mail av 27. oktober 2016 til faglærergruppen, der det blant annet heter:

«Det nye forslaget er etter mitt syn for kortfattet når det gjelder sentrale sider ved statsretten. Jeg mener det er behov for noe mer utfyllende om de tre statsmaktene og om statsrettens grunnleggende verdier og hvilke ulike perspektiver man kan legge på hva en god konstitusjon kan være. Det nye pensumforslaget er mye kortere enn den nåværende pensumboken.»

Det er slett ikke opplagt at de forslag om supplerende litteratur som Sand samtidig legger frem, er egnet til å dekke behovet for stoff som er «mer utfyllende om de tre statsmaktene og om statsrettens grunnleggende verdier». Men denne siden av saken lar jeg her ligge.

Mitt hovedpoeng her er i stedet å få frem at det foreliggende forslaget fra ansvarlig faglærer ikke oppfyller kravet om at alternativt pensum bare kan vedtas dersom det er faglig velegnet og noenlunde likeverdig med alternativet (se ovenfor). – Jeg nevner for ordens skyld at innspillet fra Sand meg bekjent ikke er kommentert eller imøtegått av ansvarlig faglærer

4 – Tillegglitteratur

Det hovedgrepet som nå foreslås, har jeg ingen innvendinger mot. Noen forslag til videreutvikling er sendt ansvarlig faglærer med kopi til faglærergruppen.

5 – Undervisningsplanen

Undervisningen må organiseres i samsvar med læringskravene. Noen kommentarer og forslag vedrørende utformingen av forelesningsserien i dette lys, er tatt opp i egen melding til ansvarlig faglærer. Eventuelle kommentarer til endret kursopplegg kan vente inntil et eventuelt forslag blir lagt frem for faglærerne i rimelig tid før kursstart.

